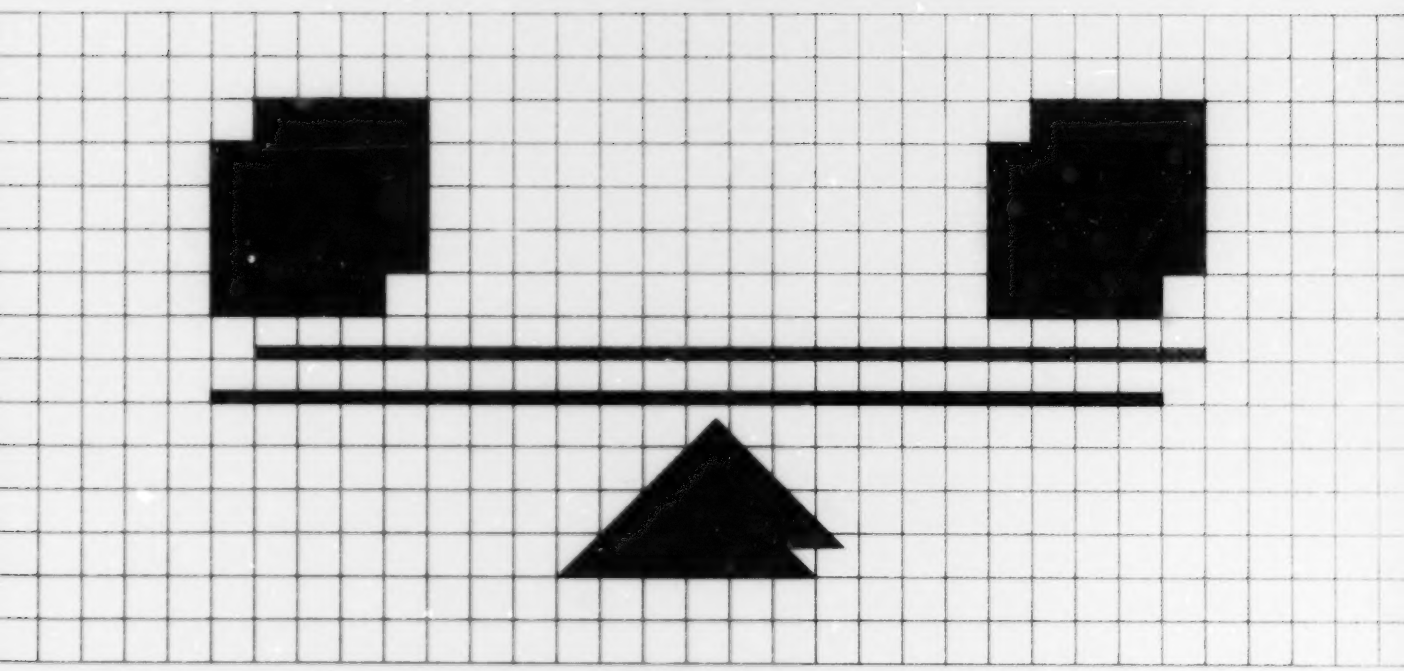
RAPPORT

DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES PROCESSUS D'OCTROI

DE CONTRATS DU GOUVERNEMENT

L'EFFICACITÉ
DANS LA TRANSPARENCE



Les PUBLICATIONS DU QUÉBEC

Québec

L'EFFICACITÉ DANS LA TRANSPARENCE

Rapport du Groupe de travail
sur les processus d'octroi
de contrats du gouvernement

90-07305/

Le contenu de cette publication a été rédigé au
Secrétariat du Conseil du trésor

Cette publication a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boulevard Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

Dépôt légal : 2e trimestre 1990
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-551-14157-5

© Gouvernement du Québec, 1990

Québec, le 18 mai 1990

Monsieur Robert Bourassa
Premier ministre
885, Grande-Allée Est
QUÉBEC (Québec)
G1A 1A2

Monsieur le Premier ministre,

Conformément au mandat que vous nous avez confié le 7 novembre 1989, il nous est agréable de vous présenter notre rapport sur les processus d'octroi de contrats du gouvernement.

Nous demeurons à votre disposition pour vous donner tout autre renseignement que vous jugerez utile.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'assurance de notre haute considération.

Louis BERNARD, président

Denis BÉDARD

Claude CHAMBERLAND

Claude SÉGUIN

Raymond SIROIS

Membres du Groupe de travail
sur les processus d'octroi de contrats du gouvernement

BERNARD, Louis **président**	Premier vice-président à l'administration Banque Laurentienne
BÉDARD, Denis	Secrétaire Conseil du trésor Gouvernement du Québec
CHAMBERLAND, Claude	Vice-président ingénierie et construction, énergie électrique, approvisionnement et entretien Société d'électrolyse et de chimie Alcan Limitée
SÉGUIN, Claude	Sous-ministre Ministère des Finances Gouvernement du Québec
SIROIS, Raymond	Président et chef de la direction Québec-Téléphone

REMERCIEMENTS

La qualité des travaux de notre Groupe de travail repose pour une bonne part sur la compétence et la disponibilité des personnes qui ont accepté de venir nous rencontrer pour faire le point sur les divers éléments du processus d'octroi de contrats. On trouvera, ci-après, la liste de ces personnes que nous voulons remercier individuellement.

Nous remercions également Mme Dominique Rousseau, avocate, qui a effectué des recherches dans les lois et les règlements pour connaître le processus d'octroi de contrats s'appliquant aux organismes du gouvernement, ainsi qu'à Mme Pauline Perron qui a agi comme documentaliste. Merci également à MM. Patrick Moran et Julien Lessard qui ont été nos émissaires auprès d'autres gouvernements et entreprises pour comparer nos processus d'octroi de contrats avec les leurs.

Un merci spécial doit être offert à Mme Ginette Bouchard, secrétaire, qui a réalisé avec célérité les documents de support pour le Groupe de travail et qui a dactylographié le présent rapport, ainsi qu'à M. Louis Savard qui a relu les très nombreux textes produits en cours de mandat et qui s'est chargé de l'édition du rapport.

Enfin, notre Groupe de travail désire exprimer sa plus vive reconnaissance à son secrétaire, M. Claude Lamonde, qui a été la cheville ouvrière de ses travaux. Son travail acharné, son dévouement et sa compétence professionnelle nous ont permis d'accomplir notre mandat dans le délai qui nous était imparti.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Bill BARTLETT, directeur des transactions immobilières à la SIQ

Mario BERTRAND, directeur du Cabinet du Premier ministre

Michel BOURDON, député de Pointe-aux-Trembles

Jean-Claude CARREAU, directeur général des achats au MAS

Hélène CHAGNON, professionnelle au MAS

Denis CORRIVEAU, directeur du développement à la Direction générale des achats au MAS

Stéphan DOLBEC, attaché politique de l'Opposition officielle

Michel FORTIN, avocat à la Direction des affaires juridiques au ministère de l'Éducation et au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science

Guy GAULIN, directeur de la Direction des contrats à la SIQ

Clermont GIGNAC, sous-ministre au MAS

Marcel GRENIER, chef du Service des immobilisations au ministère de l'Éducation

Marcel GOSSELIN, directeur des analyses financières et comptes publics au Contrôleur des finances

Bruno GRÉGOIRE, secrétaire adjoint aux politiques de gestion au Secrétariat du Conseil du trésor

Euclide HAREL, directeur des acquisitions, ministère des Transports

Guy JOANNIS, directeur du contentieux à la SIQ

Laurent LABBÉ, ingénieur, Service des immobilisations au ministère de l'Éducation

Gilles LACOULINE, chef du Service des contrats, ministère de la Santé et des Services sociaux

Jacques LAFRANCE, sous-ministre adjoint au MAS

Paul MARANDA, sous-ministre adjoint au ministère des Transports

Marc PARADIS, directeur général à la Corporation d'hébergement du Québec

Pierre-André PARÉ, Contrôleur des finances

John PARISELLA, directeur du Cabinet du Premier ministre

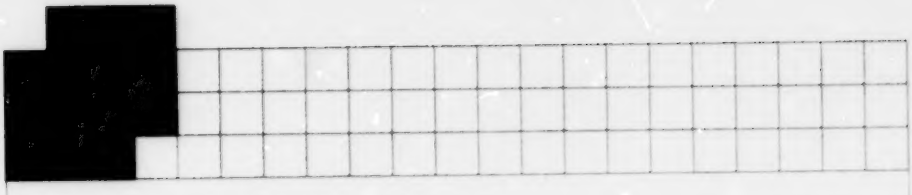
Jean-Robert PÉPIN, professionnel au MAS

Pierre PRÉMONT, vice-président aux finances et à l'administration à la SIQ

Paul-René ROY, directeur de l'approvisionnement et des contrats au ministère des Transports

Jean-Claude SAVARD, contrôleur adjoint au Contrôleur des finances

Henri TARDIF, directeur général du Service administratif aux régions au ministère de l'Éducation



INTRODUCTION

Mandat du Groupe de travail

Le 7 novembre 1989, le Conseil des ministres a décidé de créer un Groupe de travail pour analyser les processus d'octroi de contrats du gouvernement et pour soumettre les recommandations appropriées, s'il était jugé nécessaire d'apporter des modifications aux lois, règlements et pratiques. Plus spécifiquement, nous avons reçu comme mandat :

- d'analyser les législations, réglementations et directives en vigueur en ce qui a trait aux processus d'octroi de contrats d'approvisionnements, de contrats de services et de contrats de location ou de construction de biens immeubles, que ces processus soient utilisés par le gouvernement du Québec, ou approuvés par le gouvernement à l'égard d'organismes qu'il finance ;
- d'analyser le fonctionnement de ces processus d'octroi de contrats, afin d'évaluer s'ils répondent aux critères d'efficacité, d'équité, d'accessibilité et de transparence tel qu'exprimés dans la législation, les règlements et les directives en vigueur ;
- de proposer au gouvernement les moyens pour améliorer les processus existants d'octroi de contrats ou proposer tout nouveau processus, afin de respecter des critères élevés d'efficacité, d'équité, d'accessibilité et de transparence ; préciser la liste des organismes ou des catégories d'organismes dont le gouvernement devrait déterminer ou approuver les processus d'octroi de contrats.

Les travaux se sont échelonnés du mois de novembre 1989 au mois de mai 1990.

Objectifs du Groupe de travail

Dès le départ de nos travaux, nous nous sommes fixé quelques objectifs pour tenir compte à la fois du mandat reçu et du temps disponible pour le réaliser.

Premier objectif : jeter un regard d'ensemble sur le processus d'octroi des contrats du gouvernement.

Le délai de six mois qui nous a été donné pour remplir le mandat ne pouvait permettre une étude exhaustive des lois, règlements et directives concernant le processus d'octroi des contrats du gouvernement. Nous avons plutôt choisi de jeter un regard d'ensemble sur la situation, laissant au gouvernement la possibilité de demander des études plus spécifiques sur certaines questions particulières.

Deuxième objectif : identifier des améliorations à apporter aux processus actuels.

Guidés par cette vision, nous avons choisi de concentrer notre attention sur les maillons plus faibles des processus d'octroi de contrats sans pour autant viser le réaménagement de fond en comble d'un système qui s'est bâti avec le temps. Cette approche a comme principal avantage de permettre une action directe et rapide sur les questions essentielles.

Troisième objectif : proposer des voies de solution et, si possible, décrire les correctifs à apporter.

Une fois identifiés les lieux d'action, nous avons tenu à ce que nos recommandations conservent une note concrète et décrivent plus en détail, lorsque possible, les correctifs à mettre en œuvre. Nous avons aussi tenu compte de l'impact de nos recommandations sur l'administration elle-même en vérifiant leur réalisme auprès des personnes touchées par celles-ci. Mais il reviendra au gouvernement de juger de la pertinence de nos suggestions et de choisir les moyens administratifs appropriés.

Démarche du Groupe de travail

La démarche du Groupe de travail a comporté trois grandes étapes.

La première étape a consisté en un tour d'horizon des lois, des règlements, des directives et des processus en usage en matière d'octroi de contrats. Cette cueillette d'information a été réalisée au cours des mois de décembre 1989 et de janvier 1990 avec l'assistance des ministères et des organismes. La description du cadre réglementaire s'appliquant aux organismes du gouvernement a été confiée à une avocate recherchiste rattachée au Groupe de travail pour la durée des travaux.

Dans le but de mieux situer la portée de nos recommandations, nous avons demandé des études comparatives sur le processus d'octroi de contrats dans trois entreprises (Alcan, Hydro-Québec, Banque nationale) et dans trois gouvernements (Ontario, Canada, État du Wisconsin[1]). Nous étions également désireux de connaître le point de vue des fournisseurs du gouvernement : un sondage auprès des fournisseurs a donc été réalisé en février 1990.[2]

Nous devons signaler enfin que, dans le cadre de la cueillette d'information, l'Association des ingénieurs-conseils du Québec, l'Association des Architectes en pratique privée du Québec et l'Association de la construc-

[1] L'État du Wisconsin nous a été suggéré à la suite d'une démarche auprès du Consul général américain en poste à Québec.

[2] Le sondage est disponible au Secrétariat du Conseil du trésor.

tion du Québec nous ont fait parvenir des mémoires qui nous ont été des plus utiles.

Dans un deuxième temps, nous avons analysé toute cette information de façon à dégager les points forts et les points faibles du système, ce qui nous a permis de regrouper nos recommandations sur les questions essentielles.

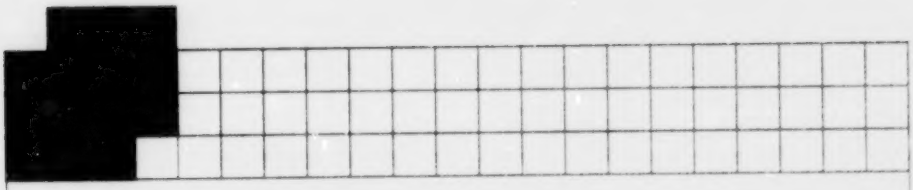
Enfin, **troisièmement**, nous avons jugé nécessaire, pour que nos recommandations conservent un caractère réaliste, de consulter les organismes centraux, les ministères et les organismes susceptibles d'être touchés. La version finale du rapport a tenu compte de leurs points de vue.

Contenu et plan du rapport

Le rapport, que nous avons voulu aussi concis et synthétique que possible, ne reprend donc que les principaux éléments de la problématique ayant conduit à la formulation des recommandations.

Le contenu est regroupé autour de trois grands axes :

- le cadre actuel régissant l'octroi des contrats du gouvernement ;
- les processus d'octroi de contrats du gouvernement ;
- le partage des responsabilités entre les intervenants gouvernementaux, et l'imputabilité des dirigeants.



PREMIÈRE PARTIE

LE CADRE ACTUEL RÉGISSANT L'OCTROI DES CONTRATS DU GOUVERNEMENT

Notre mandat exigeait que nous procédions à l'analyse des lois, règlements et directives concernant l'octroi des contrats gouvernementaux. Ce travail a été fait en trois étapes pour tenir compte du cadre normatif actuel. Ainsi, nous avons convenu de diviser notre analyse selon les catégories suivantes :

- la situation générale ;
- la réglementation sur les contrats s'appliquant dans les organismes du gouvernement ;
- la réglementation sur les contrats s'appliquant dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

Nous avons jugé que le réseau des municipalités n'entrait pas dans le champ de notre analyse, puisqu'en fait il s'agit d'un autre palier de gouvernement ayant sa réglementation propre.

SITUATION GÉNÉRALE

État de la situation

La réglementation actuelle touchant les processus d'octroi des contrats du gouvernement s'est constituée au fil des ans, comme l'addition de couches sédimentaires, pour répondre à des besoins successifs. Il en est résulté tout un ensemble de lois, politiques, règlements et directives qui a atteint un degré élevé de complexité, et par son volume et par sa diversité.

Les comparaisons que nous avons pu faire avec ce qui existe dans d'autres gouvernements comparables nous ont confirmés dans notre intuition de départ à l'effet que notre système valait la peine d'être conservé. Mais les informations qui nous ont été transmises nous ont également convaincus qu'il y avait néanmoins place pour de l'amélioration.

Nous avons en effet constaté que la multiplicité des règles et des autorités qui les édictent amène un manque d'homogénéité qui cause beaucoup de confusion. D'autres éléments de la problématique générale ont aussi attiré notre attention : l'efficacité et la transparence des processus d'octroi de contrats ; le suivi et l'évaluation de la performance des fournisseurs ; le partage des responsabilités et l'imputabilité des intervenants gouvernementaux. Nous reviendrons plus en détail sur ces points dans les autres parties du rapport.

En ce qui concerne les ministères et les organismes budgétaires, ils sont généralement tous assujettis à la même réglementation gouvernementale.

Il existe cependant des exceptions en ce qui touche les services juridiques et les services bancaires, dont l'acquisition n'est aucunement réglementée sauf en ce qui a trait aux autorisations par le Conseil du trésor.

Actions à entreprendre

Nous considérons que le système actuel en matière d'octroi de contrats est valable, mais qu'il y a lieu d'y apporter plusieurs correctifs, non seulement pour en améliorer la cohérence, mais aussi pour en augmenter l'efficacité et la transparence. Nous recommandons :

1. **Que le gouvernement maintienne l'essentiel du système en matière d'octroi de contrats, mais qu'il apporte les ajustements nécessaires pour améliorer :**
   - **la cohérence de la réglementation ;**
   - **la précision du champ d'application de la réglementation ;**
   - **l'efficacité et la transparence des processus d'octroi de contrats ;**
   - **le suivi et l'évaluation de la performance des fournisseurs ;**
   - **le partage des responsabilités et l'imputabilité des intervenants gouvernementaux.**

Nous avons signalé la situation particulière des contrats de services juridiques et de services bancaires. Il n'y a pas lieu, pensons-nous, de déterminer les conditions de ces contrats par règlement du gouvernement étant donné leur spécificité. Toutefois, nous croyons que les deux ministères visés devraient déterminer les lignes de conduite qu'ils entendent adopter dans ces domaines. C'est pourquoi nous recommandons :

2. **Que le ministère de la Justice définisse et rende publique sa politique d'octroi des contrats de services juridiques en tenant compte des seuils d'autorisation du Conseil du trésor.**

3. **Que le ministère des Finances définisse et rende publique sa politique d'octroi des contrats des services bancaires en tenant compte des seuils d'autorisation du Conseil du trésor.**

RÉGLEMENTATION SUR LES CONTRATS DANS LES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT

État de la situation

Dans le cadre de notre démarche, nous avons été amenés à analyser le cadre régissant les processus d'octroi de contrats dans les organismes non budgétaires. Dans ce groupe d'organismes, on trouve des sociétés administratives, des sociétés d'État, des institutions à caractère culturel, des conseils, des fonds, etc. Il ressort de cette étude quelques constantes dont il est important de rendre compte.

Par rapport aux organismes qui sont soumis à la réglementation générale, ce qui attire d'abord l'attention dans la situation des organismes non budgétaires, c'est l'absence d'uniformité dans l'encadrement des processus d'octroi de contrats. On ne peut pas dégager de modèle commun à des organismes à vocation similaire. En fait, on n'arrive pas à trouver la raison qui a conduit à exclure tel organisme de la réglementation générale, à soumettre tel autre à une partie de la réglementation en vertu de sa loi constitutive. Même si nous avons noté des efforts bien réels de la part de ces organismes pour se doter de règles impartiales en matière d'octroi de contrats, il s'agit de processus internes qui n'ont pas le même caractère public par rapport aux fournisseurs que la réglementation gouvernementale.

Pour illustrer quelque peu cette observation générale, quelques exemples suffisent.

En assujettissant certains de ces organismes à la réglementation adoptée en vertu de la *Loi sur l'administration financière* sans les soumettre à celle adoptée en vertu de la *Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services*, on crée certaines incohérences. Par exemple, ces organismes ne sont pas assujettis au *Règlement sur les contrats de services du gouvernement* mais doivent se conformer aux dispositions du *Règlement sur les conditions de certains contrats de services du gouvernement*, adopté celui-là en vertu de la *Loi sur l'administration financière*.

De la même façon, ces organismes, non assujettis au processus d'appels d'offres et aux autorisations gouvernementales prévus par le *Règlement sur les contrats de services du gouvernement*, peuvent par ailleurs être assujettis, en matière de contrats de services professionnels, aux tarifs d'honoraires adoptés en vertu de l'article 49 de la *Loi sur l'administration financière*. Le moins qu'on puisse dire, c'est que cette façon de couvrir ces organismes ne rend pas très transparente l'application de la réglementation.

Nous avons aussi observé, outre la disparité des seuils d'autorisation auxquels certains de ces organismes sont soumis, plusieurs incohérences en ce qui concerne l'appel de soumissions. Dans certains cas, on ne doit procéder par appel de soumissions qu'à l'égard des contrats de services

professionnels, tandis que dans d'autres cas, l'appel de soumissions s'applique uniquement aux contrats de services auxiliaires. En regard de la transparence des processus eux-mêmes, on trouve la possibilité de s'écarter de l'application des processus d'octroi de contrats prévus dans la réglementation en invoquant le motif « pour cause », et dans certains cas un organisme peut, pour le même motif, échapper au principe du plus bas soumissionnaire conforme.

De façon générale, on constate une situation réglementaire très disparate dans les organismes non budgétaires, quand ce n'est pas tout simplement une absence totale de disposition légale ou réglementaire. Dans le cadre actuel, les organismes gouvernementaux ne sont pas, dès leur création, assujettis à la réglementation générale pour être ensuite exempts si des raisons le justifient. C'est la règle contraire qui s'applique : à moins d'être spécifiquement désignés, ils ne sont pas soumis à la réglementation générale.

Actions à entreprendre

De notre point de vue, l'ensemble des organismes du gouvernement devraient être classés, en ce qui concerne les processus d'octroi de contrats, dans trois catégories.

Organismes assujettis

Cette catégorie est la catégorie générale qui regrouperait tous les organismes gouvernementaux qui ne sont pas spécifiquement et nommément classés dans une des deux autres catégories. Elle serait définie de manière à inclure automatiquement tout organisme gouvernemental, ancien ou nouvellement créé, à moins que celui-ci ne soit explicitement exclu.

Par conséquent, la règle actuelle qui veut qu'un organisme ne soit assujetti que s'il est désigné, serait remplacée par la règle que tout organisme est assujetti à moins qu'il ne soit exclu spécifiquement.

Organismes partiellement assujettis

Le gouvernement a jugé à propos de doter certains organismes gouvernementaux d'un conseil d'administration auquel il a confié certains pouvoirs administratifs. Il est difficile de traiter ces organismes en tout point comme s'il s'agissait de ministères ; par ailleurs, on ne peut pas oublier que la plupart d'entre eux n'administrent que des fonds publics.

Nous suggérons que ces organismes soient assujettis à la réglementation générale, à moins qu'ils aient adopté et fait approuver par le gouvernement une réglementation particulière sur l'octroi de contrats pour l'acquisition de biens et de services de manière à favoriser l'autonomie de gestion propre à ces organismes.

De cette façon, nous croyons pouvoir concilier les impératifs reliés à la gestion des fonds publics et la flexibilité souhaitable dans la mise en œuvre

de certaines activités particulières. Le fait que chaque modification des règles générales doive être approuvée par le Conseil des ministres fera en sorte que tout régime particulier sera justifié par des raisons suffisantes. Cela devrait assurer la souplesse nécessaire.

Nous donnons, à l'annexe 1, la liste des organismes qui, à notre avis, devraient faire partie de cette catégorie.

Organismes exempts

Enfin, un certain nombre d'organismes du secteur public sont, dans la réalité des choses, de véritables entreprises. Non seulement ont-ils un conseil d'administration autonome, mais leurs activités sont, en gros, semblables à celles des entreprises du secteur privé. De plus, leurs revenus proviennent, au moins en partie, de leurs activités commerciales ou industrielles. C'est le cas notamment des sociétés d'État.

Nous croyons que les organismes de cette catégorie ne devraient pas être assujettis à la réglementation gouvernementale sur l'octroi des contrats. Par contre, afin de poursuivre les mêmes objectifs de transparence et d'accessibilité, nous recommandons que tous les organismes exempts soient obligés d'adopter une politique relative à l'acquisition des biens et des services et de la rendre publique.

Nous donnons, à l'annexe 2, la liste des organismes qui, à notre avis, devraient faire partie de cette catégorie.

Nous recommandons :

4. **Que la réglementation gouvernementale soit rédigée de telle façon qu'elle s'applique automatiquement à tous les organismes du gouvernement, à l'exception de ceux qui seraient expressément désignés soit comme organismes partiellement assujettis, soit comme organismes exempts.**

5. **Que les organismes de la catégorie des organismes partiellement assujettis soient assujettis à la réglementation générale à moins qu'ils aient adopté et fait approuver par le gouvernement une réglementation particulière.**

6. **Que les organismes de la catégorie des organismes exempts soient tenus de se doter d'une politique en matière d'octroi de contrats pour l'acquisition de biens et de services et que cette politique, une fois adoptée par leur conseil d'administration, soit rendue publique.**

Corporation d'hébergement du Québec

La Corporation d'hébergement du Québec est une société d'un type bien particulier. Son conseil d'administration est composé uniquement de fonc-

tionnaires et ses fonds parviennent principalement du trésor public. Elle devrait donc, logiquement, être assujettie à la réglementation gouvernementale. Toutefois, l'objet de cette corporation est de voir à la préparation des projets de construction d'institutions dans le domaine de la santé et des services sociaux. Elle agit, en quelque sorte, pour le compte de ces établissements. Aussi, nous croyons qu'il est préférable que cette corporation soit assujettie à la réglementation qui s'applique dans ce secteur, plutôt qu'à la réglementation qui s'applique aux organismes gouvernementaux. C'est pourquoi nous suggérons que la Corporation d'hébergement du Québec soit exempte de la réglementation gouvernementale, pourvu qu'elle soit assujettie à la réglementation adoptée en vertu de la Loi sur la santé et les services sociaux.

Sociétés d'État

Hydro-Québec serait, cela va de soi selon nos recommandations, un organisme exempt qui doit adopter et rendre publique sa propre politique d'acquisition de biens et de services. Toutefois, étant donné l'importance des contrats accordés par Hydro-Québec et leur influence sur le développement économique du Québec, nous croyons indiqué de suggérer que l'application de cette politique fasse l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la comparution annuelle de cet organisme en commission parlementaire. Nous recommandons donc :

7. **Qu'Hydro-Québec soit amenée à faire état de l'application de sa politique d'octroi de contrats dans le cadre de sa comparution annuelle en commission parlementaire.**

À l'instar d'Hydro-Québec, nous croyons que les autres sociétés d'État devraient également rendre compte de leur politique d'octroi de contrats lors de leur venue en commission parlementaire.

Mandats ministériels délégués

Afin d'assurer la cohérence dans la gestion de tous les mandats ministériels, nous pensons que les mandats délégués par un ministère à un organisme exempt de la réglementation générale devraient continuer d'être gérés dans le respect de cette réglementation. Au cours de notre analyse, on nous a signalé le cas des travaux de reboisement confiés à REXFOR par le ministère de l'Énergie et des Ressources. Étant donné que REXFOR est un organisme non budgétaire, l'octroi de ses contrats a été réalisé en dehors de la réglementation gouvernementale. Nous croyons que cette situation ne devrait plus être possible. Nous recommandons au gouvernement :

8. **Que les organismes exempts soient tenus de respecter la réglementation générale sur l'octroi des contrats dans la réalisation des mandats ministériels qui leur sont confiés.**

RÉGLEMENTATION SUR LES CONTRATS S'APPLIQUANT DANS LES RÉSEAUX DE L'ÉDUCATION ET DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Réseaux de l'éducation

État de la situation

Notre analyse nous a amenés à examiner les processus d'octroi des contrats s'appliquant dans les commissions scolaires et les cégeps.

Le réseau des commissions scolaires n'est l'objet que de très peu de dispositions réglementaires concernant le processus d'octroi de contrats. À l'exception du règlement sur les subventions à des fins de construction qui oblige le recours à la soumission publique lorsque le contrat de construction dépasse le seuil de 50 000 $, on ne trouve par exemple aucune disposition réglementaire sur l'acquisition des services professionnels et l'acquisition de biens meubles. La situation est la même dans les cégeps. C'est ce qui a amené certaines commissions scolaires à se doter elles-mêmes de politique d'octroi de contrats.[3]

Il y a lieu, en outre, de signaler que le ministère de l'Éducation a développé une normalisation des coûts de construction qui sert de référence au calcul des subventions à verser aux commissions scolaires lorsqu'un projet de construction est autorisé par le Ministre. On peut ajouter que si les commissions scolaires n'ont aucune obligation réglementaire en regard du choix des professionnels reliés à la construction, on nous a souligné que l'évaluation des honoraires professionnels était faite en référence aux tarifs du gouvernement.[4] Faut-il noter enfin que les milieux locaux exercent normalement une surveillance étroite sur les décisions des commissions scolaires dont les commissaires sont élus au suffrage universel.

Actions à entreprendre

Étant donné les mesures déjà en place et compte tenu que le ministère de l'Éducation vient de terminer une ronde de consultation pour l'approbation d'un règlement sur les contrats de construction des immeubles des commissions scolaires en vertu de la Loi sur l'instruction publique, il n'y a pas lieu, croyons-nous, de proposer d'autres modifications réglementaires qui s'ajouteraient à celles déjà prévues par le Ministère lui-même. Toute-

[3] Voir le *Manuel de gestion des équipements des commissions scolaires* réalisé par la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec.

[4] Un projet de règlement sur les contrats de construction des immeubles des commissions scolaires est rendu à l'étape de l'approbation finale.

fois, pour le réseau des cégeps, il y aurait lieu d'entreprendre une démarche similaire à celle réalisée pour les commissions scolaires.

Dans la perspective d'assurer une plus grande transparence des processus d'octroi de contrats pour l'ensemble du secteur public, nous recommandons :

Commissions scolaires

9. Qu'en plus des dispositions réglementaires concernant les contrats de construction qui s'appliquent déjà ou vont s'appliquer, chaque commission scolaire soit tenue d'élaborer, si ce n'est déjà fait, une politique concernant l'octroi de contrats pour l'acquisition de biens et de services, que cette politique fasse l'objet d'une approbation par le conseil des commissaires et qu'elle soit rendue publique.

Cegeps

10. Que pour le réseau des cégeps, le gouvernement revoie le règlement sur les subventions à des fins de construction pour permettre au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science de faire approuver par le gouvernement une réglementation sur la construction inspirée de la réglementation gouvernementale et des recommandations contenues dans ce rapport.

De plus, que chaque cégep soit tenu d'élaborer, si ce n'est déjà fait, une politique concernant l'octroi de contrats pour l'acquisition de biens et de services, que cette politique fasse l'objet d'une approbation par le conseil d'administration et qu'elle soit rendue publique.

Réseau de la santé et des services sociaux

État de la situation

Le réseau de la santé et des services sociaux est l'objet d'un encadrement légal et réglementaire important. La Loi sur la santé et les services sociaux et le règlement qui en découle définissent les règles qui doivent s'appliquer en ce qui concerne les approvisionnements. Il y a aussi deux règlements concernant les immeubles :

- un premier, qui vient d'être revu, touche la location d'immeubles des établissements publics, des conseils régionaux et de la Corporation d'hébergement du Québec ;

- un deuxième, actuellement en révision, concerne la construction d'immeubles des établissements, des conseils régionaux et de la Corporation d'hébergement du Québec. Ce dernier règlement contient des dispositions sur les services professionnels reliés à la construction.

Quelques points importants méritent de retenir l'attention.

D'abord, il faut prendre en considération le grand nombre et la diversité des organismes qui œuvrent dans ce secteur et la décentralisation des responsabilités dans le réseau. Il serait difficile, dans ce contexte, d'exiger l'application de la réglementation gouvernementale en matière d'octroi de contrats. On ne pourrait pas, par exemple, demander au Service général des achats de devenir l'acheteur central du réseau, ce qui n'exclut pas pour autant des ententes de services avec le Service général des achats.

Il faut tenir compte aussi des travaux sur la révision du règlement d'application de la Loi, de la réforme en cours de la Loi elle-même et de la révision du règlement sur la construction des immeubles des établissements, des conseils régionaux et de la Corporation d'hébergement du Québec. Le ministère de la Santé et des Services sociaux s'inspire dans ses travaux des politiques gouvernementales et vise à faire en sorte que les principes de transparence et d'équité envers les fournisseurs, de même que le rapport qualité - prix, soient respectés.

Pour sa part, la Corporation d'hébergement du Québec est responsable des travaux de construction pour les projets de plus de 1 000 000 $ dans le domaine de la santé et pour les projets de plus de 250 000 $ dans le domaine des services sociaux. Même si les ressources de la Corporation d'hébergement du Québec sont minimales pour exercer une tâche aussi importante, cet arrangement permet une certaine centralisation des grands projets du réseau.

Enfin, nous avons observé une différence entre la réglementation gouvernementale et la réglementation concernant la construction dans le réseau de la santé et des services sociaux, en ce qui a trait à la manière de fixer les seuils d'appels d'offres pour les services professionnels. Dans le secteur gouvernemental, ces seuils sont fixés en fonction du montant des honoraires professionnels ; dans le réseau de la santé et des services sociaux, ces seuils tiennent compte du coût total prévu pour l'ensemble de la construction. Nous croyons que cette différence est justifiée et qu'elle devrait être maintenue étant donné que les professionnels choisis par la Corporation d'hébergement du Québec pour faire les travaux préliminaires (pour lesquels les honoraires ne sont pas très élevés) sont ceux qui seront naturellement appelés à exécuter les phases subséquentes du projet. Cependant, nous croyons que les modalités que nous recommandons plus loin concernant les comités de sélection devraient s'appliquer à la Corporation d'hébergement du Québec. De plus, il y aurait lieu de s'assurer que les estimés préliminaires du coût des projets soient réalistes et correspondent à l'envergure réelle du projet : on nous a informés qu'à la demande du Conseil du trésor des méthodes plus rigoureuses ont été introduites

récemment pour s'assurer que les prévisions préliminaires soient les plus justes et les plus réalistes possibles.

Actions à entreprendre

À la lumière des informations recueillies, nous pensons qu'il n'y a pas lieu de recommander au gouvernement l'assujettissement des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et de la Corporation d'hébergement du Québec à la réglementation générale s'appliquant aux ministères et aux organismes. Les activités du réseau doivent cependant continuer à être encadrées par une réglementation spécifique.

Nous recommandons :

11. **Que dans le cadre de la révision de la réglementation touchant les contrats dans son réseau, adoptée en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, le ministère de la Santé et des Services sociaux assure la meilleure harmonisation possible avec la réglementation s'appliquant dans les ministères et les organismes.**

12. **Que les dispositions relatives aux comités de sélection soient les mêmes dans la réglementation s'appliquant à la Corporation d'hébergement du Québec que dans la réglementation s'appliquant aux ministères et aux organismes mais que les seuils pour les appels d'offres pour les services professionnels continuent d'être basés sur le coût total prévu du projet.**

13. **Que la réglementation et les politiques de gestion du réseau de la Santé et des Services sociaux favorisent la réalisation d'achats regroupés et les ententes de services avec le Directeur général des achats.**

DEUXIÈME PARTIE

LES PROCESSUS D'OCTROI DE CONTRATS DU GOUVERNEMENT

Le second volet de notre analyse concerne le fonctionnement des processus d'octroi de contrats du gouvernement.

En cette matière, la problématique générale pourrait se résumer ainsi :

- pour les contrats d'*approvisionnements*, nous n'avons pas identifié de difficultés particulières, étant donné que la règle appliquée est celle du plus bas soumissionnaire conforme et que les quantités sont connues à l'avance ;
- pour les contrats de *services*, la dynamique est différente. Il n'y a pas de difficultés en regard des services auxiliaires où le mode de sollicitation est l'appel de soumissions ; le choix favorise alors le plus bas soumissionnaire conforme. Des problèmes se posent cependant pour les services professionnels lorsque la sélection des fournisseurs doit être réalisée par un comité de sélection ;
- pour les contrats de *construction*, c'est la règle du plus bas soumissionnaire conforme qui s'applique. Les difficultés qui ont retenu notre attention concernent les suppléments, la complexité de la réglementation, les rapports avec les entrepreneurs ;
- pour les autres catégories de contrats, nous avons noté des difficultés liées à la nature même de ces contrats, par exemple, la définition du périmètre de recherche pour les contrats de location ; la difficulté, sauf dérogation, d'appliquer la modalité de sollicitation « proposition avec prix » pour les contrats de publicité ; le choix des firmes pour les contrats de déneigement ; etc.

Nos remarques plus particulières reprennent les principales difficultés rencontrées selon les catégories de contrats. Elles portent ensuite sur les rapports avec les fournisseurs et le contrôle de la qualité.

CONTRATS D'APPROVISIONNEMENTS

État de la situation

Le processus d'octroi des contrats d'approvisionnements ne pose pas de difficultés importantes. Les points qui ont surtout attiré notre attention concernent la gestion des approvisionnements et la sélection des fournisseurs de biens.

Le ministère des Approvisionnements et Services nous a signalé que la gestion des approvisionnements est en retard par rapport aux technologies nouvelles. Les commandes se font encore selon les procédés traditionnels,

ce qui occasionne des délais que les technologies nouvelles pourraient réduire subtantiellement. Un projet d'informatisation des opérations reliées à l'acquisition des biens est actuellement en cours d'élaboration.

Relativement à la sélection des fournisseurs de biens, nous avons aussi constaté des difficultés similaires à celles observées pour la sélection des fournisseurs de services en ce qui a trait à la mise à jour des répertoires. En outre, il n'y aurait pas de directive pour la sélection des fournisseurs de biens à l'exception des biens d'impression.

Actions à entreprendre

Il nous apparaît essentiel que le ministère des Approvisionnements et Service donne suite le plus rapidement possible à son intention d'informatiser la gestion des acquisitions de biens. Plusieurs raisons motivent cette orientation. D'abord, il y aurait une augmentation immédiate de l'efficacité du service offert à la clientèle. L'informatisation des processus aurait aussi pour effet de réduire les coûts d'inventaire, de permettre un meilleur contrôle des stocks et de disposer d'une information de gestion plus complète et plus fiable.

Le ministère des Approvisionnements et Services devrait aussi prendre les mesures pour améliorer les instruments qui servent à la sélection des fournisseurs de biens.

Nous recommandons donc :

14. **Que le ministère des Approvisionnements et Services donne suite, le plus tôt possible, à son intention d'informatiser les mécanismes d'acquisition de biens.**

15. **Que le ministère des Approvisionnements et Services procède à la mise à jour périodique des répertoires de fournisseurs de biens et émette une directive générale pour préciser les modalités de sélection des fournisseurs de biens.**

Services du Directeur général des achats et du ministère des Approvisionnements et Services

Nous avons jugé pertinent d'élargir le champ d'application de la réglementation générale non seulement pour des raisons de cohérence et de transparence, mais aussi pour maximiser le rapport qualité - prix dans l'acquisition de biens et de services. À cet égard, il serait même souhaitable que les services du ministère des Approvisionnements et Services, notamment ceux du Directeur général des achats pour les achats regroupés, puissent être davantage étendus et être offerts, sur une base volontaire, aux réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Ces

services pourraient comprendre une expertise technique en matière de sélection des fournisseurs, d'octroi de contrats ; par exemple : proposition d'un contrat type, évaluation de la qualité des produits, expertise sur les marchés, etc. Il ne s'agit pas d'alourdir le processus, mais plutôt de rentabiliser une institution existante. Dans cette perspective, nous recommandons :

16. Que le ministère des Approvisionnements et Services rende disponibles et fasse connaître les services d'acquisition de biens et de services qu'il peut offrir aux organismes du gouvernement et du secteur public, et que le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et le ministère de la Santé et des Services sociaux puissent faire la promotion de ces services dans leur réseau respectif.

CONTRATS DE SERVICES

Le sondage réalisé auprès des fournisseurs montre très clairement que ce sont les firmes de services professionnels, notamment les plus petites firmes, qui expriment le plus d'insatisfaction en regard du mécanisme de sélection. Cette insatisfaction gravite principalement autour du fonctionnement des comités de sélection.

Comités de sélection

État de la situation

Les comités de sélection sont utilisés pour les services professionnels lorsqu'il s'agit d'évaluer la compétence et l'expérience de firmes dans le cadre d'un appel de candidatures ou de propositions avec prix. Dans les deux cas, un comité de sélection est requis pour porter un jugement qualitatif, à l'aide d'une grille de sélection, sur la capacité des firmes à exécuter le contrat.

La directive du ministère des Approvisionnements et Services concernant le fichier des fournisseurs de services et la sélection des fournisseurs précise que les comités de sélection sont formés d'un secrétaire et de trois membres nommés par le sous-ministre, ou le dirigeant d'organisme. La constitution de ces comités est entièrement décentralisée dans les ministères et les organismes. À l'exception des contrats de publicité, les comités de sélection ne rencontrent pas les firmes dont le dossier est à l'étude.

À la lumière de l'expérience des ministères et des organismes que nous avons rencontrés et des réactions exprimées par les fournisseurs, il nous

apparaît que des mesures doivent être prises pour renforcer la rigueur et l'impartialité des comités de sélection et pour améliorer les communications avec les fournisseurs.

Actions à entreprendre

Nous pensons qu'il existe inévitablement une part de subjectivité dans le fonctionnement d'un comité de sélection. Il est possible cependant de mettre en place un encadrement plus rigoureux qui en améliorerait le fonctionnement.

Une première mesure consiste à garantir l'impartialité et la rigueur du travail des secrétaires. En outre, à l'exemple de l'État du Wisconsin, nous pensons qu'il faut s'occuper de la formation des membres des comités de sélection pour s'assurer, non seulement de leur capacité d'analyser les dossiers, mais aussi de leur connaissance de la dynamique interne de ces comités. Nous recommandons :

17. **Que le secrétariat des comités de sélection dans les ministères, les organismes et la Corporation d'hébergement du Québec soit assumé par le ministère des Approvisionnements et Services.**

18. **Que le ministère des Approvisionnements et Services prenne les mesures nécessaires pour offrir une formation adéquate aux fonctionnaires appelés à siéger régulièrement sur les comités de sélection.**

La nomination des membres des comités de sélection est un autre objet de préoccupation. Dans les comités de sélection, la présence des ministères et des organismes en cause demeure toujours essentielle. Ce sont eux en effet qui donnent les contrats. Toutefois, pour réunir toutes les conditions d'impartialité, nous croyons nécessaire d'inclure au sein des comités de sélection des membres externes au ministère ou à l'organisme responsable du projet. Nous croyons également qu'il devrait y avoir une certaine rotation parmi les membres nommés par le sous-ministre ou le dirigeant pour représenter le ministère ou l'organisme. Nous recommandons :

19. **Que pour les appels d'offres sur invitation, les comités de sélection soient composés, outre le secrétaire, de trois membres ainsi désignés :**
    - **deux membres appartenant au ministère ou à l'organisme ;**
    - **un membre externe au ministère ou à l'organisme, agréé par le ministère des Approvisionnements et Services.**

20. Que pour les appels d'offres publics, les comités de sélection soient composés, outre le secrétaire, de cinq membres ainsi désignés :

- **trois membres appartenant au ministère ou à l'organisme ;**
- **un membre externe au ministère ou à l'organisme, agréé par le ministère des Approvisionnements et Services ;**
- **un membre externe au gouvernement, relié au champ de compétence du contrat à être octroyé.**

21. Que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme s'assure de la rotation des membres qu'il désigne et qu'il s'assure que les fonctionnaires désignés respectent toutes les prescriptions du code d'éthique de la fonction publique.

Nous avons été amenés à regarder la possibilité de recommander l'abolition de l'appel de candidatures de façon à ne conserver que la « proposition avec prix » où la part de subjectivité est moins grande.

Nous ne pensons pas utile à ce moment-ci de recommander cette voie au gouvernement. D'une part, il est clair que plusieurs associations professionnelles n'y sont pas prêtes ; d'autre part, nous n'avons pas l'assurance qu'à long terme cette formule soit avantageuse économiquement pour le gouvernement. Ceci dit, il demeure que la « proposition avec prix » pourrait être avantageuse en certaines circonstances où la réglementation actuelle en défend l'application. De telles restrictions doivent disparaître. Nous recommandons :

22. Que la réglementation sur les contrats de services professionnels soit modifiée pour permettre aux ministères et aux organismes de recourir à la « proposition avec prix » dans tous les cas où ils le jugent à propos.

Enfin, les fournisseurs se sont plaints, avec raison, de ne pas recevoir suffisamment d'informations sur les résultats de leurs offres et sur les travaux des comités de sélection. Pour améliorer la transparence des travaux des comités de sélection, il y a lieu d'informer les fournisseurs des résultats de l'analyse de leur dossier et d'adopter une mesure similaire lorsqu'il y a soumission publique. Nous recommandons :

23. Que chaque firme ayant soumis sa candidature ou une « proposition avec prix » à la suite d'un appel d'offres soit informée du choix effectué par le comité de sélection et des résultats de l'analyse de son dossier.

24. Que chaque firme ayant déposé une soumission dans le cadre d'un appel d'offres soit informée du nom de la firme choisie et du prix de la soumission retenue.

Grille de sélection

État de la situation

La directive du ministère des Approvisionnements et Services fixe à cinq points la pondération maximum de chacun des critères obligatoires. Cette formule n'est pas totalement rigide et elle peut permettre un certain jeu dans l'attribution des points lors de l'analyse des appels d'offres.

Les mécanismes pour définir la grille de sélection permettent, en outre, une variation du choix et de la pondération des critères autres que ceux qui sont obligatoires. Cette souplesse donne aux ministères et aux organismes la possibilité de s'adapter aux besoins, mais peut aussi donner lieu à des décisions discutables du point de vue de l'impartialité.

À cette observation s'ajoute, comme plusieurs interlocuteurs l'ont signalé, la possibilité que la liste des fournisseurs potentiels soit disponible avant que la grille de sélection n'ait été complétée. Ce n'est certes pas une pratique courante, mais une telle éventualité contribue à diminuer la crédibilité du processus d'octroi des contrats.

Actions à entreprendre

Compte tenu de l'ensemble des mesures suggérées pour améliorer le fonctionnement des comités de sélection, il n'y a pas lieu d'apporter des modifications à la grille elle-même sauf pour le critère « valeur en honoraires ». Nos études nous ont permis de voir que les grilles de sélection se ressemblent toutes. Toutefois, dans le but d'assurer aux fournisseurs les meilleures garanties d'impartialité, nous recommandons les deux mesures suivantes :

25. Que les ministères et les organismes s'assurent que la grille de sélection et la pondération des critères soient toujours intégrées à l'appel d'offres.

26. Que le ministère des Approvisionnements et Services soit toujours informé de la grille de sélection avant de transmettre les noms du fichier des fournisseurs de services.

Tout au cours de notre analyse, nos discussions ont été inspirées par l'idée de stimuler l'accroissement de la compétence des firmes et d'améliorer

l'efficacité du processus de sélection des fournisseurs qualifiés. Dans cette perspective, nous serions d'avis d'éliminer de la grille de sélection le critère « valeur en honoraires » qui donne la priorité aux fournisseurs n'ayant pas déjà reçu d'honoraires du gouvernement. Ce critère a été introduit dans la grille de sélection pour assurer la répartition des contrats gouvernementaux. Notre suggestion remet certes en question une certaine façon de concevoir le principe de l'équité dans l'attribution des contrats publics, mais elle favorisera le développement de la compétence au sein des firmes professionnelles. Elle pourrait donc avoir un effet structurant sur l'évolution des firmes dans le domaine des services professionnels. Puisqu'on ne pourrait plus écarter une firme du simple fait qu'elle a déjà touché des honoraires, c'est la compétence et le rendement qui seraient désormais considérés d'abord.

À notre point de vue, cette orientation est importante pour le Québec, surtout dans le contexte du libre échange et de la concurrence internationale.

Nous recommandons :

27. Que soit éliminé de la grille de sélection le critère « valeur en honoraires », mais que l'on s'assure que la firme sélectionnée ait les ressources compétentes disponibles pour remplir le contrat.

Nous voulons, enfin, attirer l'attention sur le fait que les comités de sélection prennent leurs décisions uniquement à partir du dossier qui leur est fourni. Ils n'ont pas l'occasion de rencontrer les soumissionnaires pour discuter des services qu'ils se disent en mesure d'offrir. Cela ne donne donc pas l'entière assurance que, dans les faits, c'est la firme choisie qui donnera le rendement maximal et le produit de meilleure qualité. Les visites réalisées dans les entreprises et dans d'autres gouvernements nous ont permis d'observer une pratique consistant à rencontrer les professionnels assignés à la réalisation du contrat. C'est une idée à retenir, d'une part, pour permettre au comité de sélection d'approfondir sa connaissance de l'expertise des firmes et, d'autre part, pour donner l'occasion aux firmes de faire valoir leur compétence et leur potentiel.

Nous recommandons :

28. Que la réglementation concernant le processus de sélection soit revue pour donner la possibilité aux comités de sélection de rencontrer les firmes ayant soumis leur candidature ou une « proposition avec prix ».

Fichier des fournisseurs de services

État de la situation

Lorsqu'il y a appel d'offres sur invitation, sauf quelques rares exceptions, la sélection des fournisseurs passe par le recours à des fichiers maintenus par le ministère des Approvisionnements et Services. Sans compter les répertoires qui servent à l'acquisition des biens, il y a deux fichiers ayant des assises dans la réglementation : le fichier des fournisseurs de services et le répertoire des entrepreneurs en construction.

L'existence des fichiers est entrée dans les mœurs et malgré les critiques, personne ne remet en cause leur existence. Les deux sondages effectués auprès des fournisseurs, celui de 1984 et celui de 1990, sont clairs à ce propos. C'est donc un acquis qu'on ne devrait pas remettre en cause surtout que sur ce point le gouvernement du Québec nous semble à l'avant-garde, du moins dans les comparaisons que nous avons faites avec l'extérieur, notamment en Ontario, au gouvernement fédéral et au Wisconsin. Des entreprises et d'autres gouvernements disposent certes de fichiers, mais, en général, ces derniers ne servent pas aussi systématiquement à établir un ordre objectif et aléatoire dans la sollicitation des offres. Une exception récente cependant, le gouvernement fédéral vient de mettre en place un fichier ayant un fonctionnement similaire à ROSALIE pour le choix des architectes.

La majorité des fournisseurs sont satisfaits des informations reçues des fichiers des fournisseurs, mais il demeure un pourcentage entre 20 et 25 % de fournisseurs qui en ont une appréciation négative. De plus, le sondage réalisé en février 1990 a révélé que 45 % des firmes ayant déjà reçu un appel d'offres sur invitation n'ont pas soumissionné. Parmi les raisons invoquées, on note : la trop grande abondance du travail, une invitation en dehors du champ de compétence de la firme, l'éloignement du lieu du contrat, le manque de main-d'œuvre, etc. Cette situation laisse supposer que les fichiers ne sont pas suffisamment mis à jour.

Actions à entreprendre

Premièrement, nous observons que depuis la création du fichier des fournisseurs de services en 1977, il n'y a eu qu'une seule révision importante. La seconde est en cours. De notre point de vue, c'est insuffisant pour suivre l'évolution continuelle des firmes québécoises.

Deuxièmement, nous avons été préoccupés pendant tous nos travaux par la description de la compétence des fournisseurs inscrits au fichier. Nous gardons l'impression qu'un meilleur équilibre reste à trouver entre la transparence des processus et l'efficacité du choix à la faveur de fournisseurs compétents. Nous pensons que le gouvernement doit se soucier d'obtenir un meilleur rendement des ressources qu'il investit. Le sondage et les mémoires de quelques associations de firmes vont aussi dans ce sens.

La réglementation actuelle prévoit déjà des conditions d'inscription au fichier des fournisseurs de services. Certaines conditions ont un caractère plus technique, par exemple :

- avoir une place d'affaires au Québec ;
- disposer des permis requis par les lois.

D'autres conditions sont davantage orientées vers la capacité des firmes à effectuer le travail : par exemple, le nombre de professionnels à plein temps requis selon les niveaux de contrats.

Après réflexion, nous ne croyons pas qu'il faille mettre en place un système plus élaboré de présélection des firmes inscrites au fichier, compte tenu des recommandations que nous ferons plus loin sur l'évaluation des services rendus. Pour le moment, nous pensons qu'il faudrait être beaucoup plus rigoureux dans l'application des critères existants.

Troisièmement, nous avons quelques commentaires à formuler concernant la liste des spécialités qui est en annexe au règlement sur les contrats de services du gouvernement.

Pour remplir pleinement son rôle, le fichier doit pouvoir s'adapter aux changements, par exemple, en regard des nouvelles technologies de production. C'est un point important dans la mesure où l'absence d'une spécialité au fichier occasionne un processus de sélection où la part de discrétionnaire peut être plus importante. Le ministère ou l'organisme peut alors inviter des fournisseurs de son choix et en informer le fichier.

Nous sommes conscients que la liste des spécialités intéresse directement les fournisseurs de services et que c'est ce qui a justifié la décision de l'inclure dans le règlement. Cette situation a cependant pour conséquence d'alourdir le processus de modification de la liste qui compte actuellement 222 spécialités. Il faudrait trouver une solution plus souple, par exemple, prévoir dans le règlement sur les contrats de services que la liste des spécialités soit définie par une directive du ministère des Approvisionnements et Services.

Quatrièmement, le sondage révèle que les fournisseurs mettent en doute l'impartialité du choix des noms par le fichier lui-même. C'est un résultat étonnant puisque le mécanisme est complètement informatisé. Pour contrer cette méfiance le ministère des Approvisionnements et Services a mandaté une firme externe pour vérifier le système informatique et les autres procédés de ROSALIE. Il ressort de cet exercice que le fichier des fournisseurs de services est l'objet de contrôles, de procédures et d'une réglementation qui assurent la protection des fournisseurs.

Notre analyse nous conduit à formuler les recommandations suivantes :

Mise à jour du fichier

29. Que le ministère des Approvisionnements et Services maintienne une mise à jour continuelle du fichier des fournis-

seurs de services de manière à le passer en revue sur un cycle maximum de trois ans; que dans le cadre de cette opération, le ministère des Approvisionnements et Services vérifie la qualification des fournisseurs et s'assure de leur intérêt à demeurer des fournisseurs du gouvernement.

Liste des spécialités

30. Que le ministère des Approvisionnements et Services mette en place un mécanisme plus souple pour apporter des modifications à la liste des spécialités.

Vérification

31. Que le ministère des Approvisionnements et Services mandate périodiquement une firme de vérificateurs spécialisés pour effectuer une vérification des systèmes informatiques et des autres procédés servant à sélectionner les fournisseurs.

CONTRATS DE CONSTRUCTION

État de la situation

En regard des contrats de construction, la difficulté la plus préoccupante est celle des dépassements de coûts. Les médias en ont d'ailleurs largement fait état pour les contrats de construction de routes.

Avant de décrire les pratiques qui semblent poser problème, il importe de rappeler que tout dépassement n'est pas nécessairement problématique et qu'il peut parfois être inévitable.

C'est le cas particulier des contrats de voirie du ministère des Transports qui sont conclus sur la base d'un « prix global approximatif » formé de prix unitaires. Les soumissionnaires offrent un prix à l'unité pour chaque point prévu dans l'appel d'offres et ce prix ne peut varier en cours d'exécution de contrat. Ce sont les quantités prévues dans l'appel d'offres qui peuvent diminuer ou augmenter et, dans ce dernier cas, entraîner des dépassements de coûts parfois assez importants. La variation des quantités toutefois, qu'elle soit à la baisse ou à la hausse, se situe à l'intérieur d'un même mandat. Le danger associé à ce type de contrats consiste à soumissionner à la baisse pour ensuite pouvoir se reprendre dans la variation des quantités.

Aussi, les travaux de voirie comportent un certain nombre d'impondérables, par exemple, la qualité du béton sous la couche d'asphalte. Dans ce contexte, il est difficile de toujours faire une évaluation précise de l'ensemble des travaux à exécuter. D'ailleurs, on peut présumer que ces

quantités auraient, de toute façon, augmenté peu importe le soumissionnaire choisi et que les dépassements de coûts n'ont dans ce cas que peu d'incidence sur la règle de l'adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme.

Cela dit, certaines pratiques n'en demeurent pas moins inquiétantes comme on peut le voir dans les cas suivants :

- les dépassements de coûts résultant d'un changement de mandat d'une importance telle qu'il s'agit d'un tout autre contrat que celui annoncé dans l'appel d'offres ;
- les dépassements de coûts résultant d'un « étirement » de mandat : l'appel d'offres ne visait que certains travaux spécifiques mais on ajoute des travaux de même nature lorsque ceux visés par l'appel d'offres sont exécutés ;
- les dépassements quasi automatiques des coûts pour les montants ne nécessitant pas l'autorisation du Conseil du trésor : il arrive que ces suppléments soient considérés comme un acquis plutôt qu'une procédure exceptionnelle ;
- les dépassements de coûts résultant de mauvaises évaluations des travaux. Ce sont probablement les plus problématiques. Il peut s'agir dans ce cas d'un problème de gestion : les politiques en place n'encouragent pas nécessairement l'évaluation la plus précise possible des travaux. Des mauvaises évaluations répétées peuvent mener à la systématisation des suppléments. Les soumissions sont alors faites à la baisse, les soumissionnaires se fiant de façon systématique aux suppléments. Les entrepreneurs eux-mêmes déplorent l'insuffisance des informations techniques, notamment les relevés géotechniques, qui leur sont transmises.

En plus des difficultés reliées aux dépassements de coûts, nous avons été amenés à prendre connaissance de quelques pratiques administratives susceptibles de porter préjudice aux entrepreneurs. Ces pratiques concernent particulièrement l'abandon de projet et les garanties exigées. Nous avons regardé ces difficultés dans le cadre de notre analyse des contrats de construction, mais ce sont des difficultés que l'on rencontre aussi pour d'autres types de contrats.

Enfin, on nous a souligné un certain nombre de problèmes reliés davantage à la politique du gouvernement en tant qu'acquéreur de biens immeubles qu'aux processus d'octroi de contrats eux-mêmes : par exemple, l'émission de licences d'entrepreneurs à des organismes publics. Ces questions n'entraient pas dans notre mandat.

Actions à entreprendre

Notre analyse du secteur de la construction nous amène à mettre d'abord l'accent sur le problème des dépassements de coûts. Il nous semble de toute première nécessité de resserrer le processus d'évaluation prélimi-

naire des coûts. C'est la première mesure à prendre pour éviter, autant que faire se peut, les surprises et les augmentations de coûts qui en résultent. Le Conseil du trésor a imposé des exigences spécifiques sur ce point pour les établissements de santé et de services sociaux. De telles exigences devraient être étendues à tous les contrats de construction.

Dans un deuxième temps, il faut, croyons-nous, introduire des mécanismes de contrôle plus rigoureux en regard de l'autorisation des suppléments. Les ministères et les organismes touchés doivent se donner des procédures internes pour éviter que les personnes qui autorisent les suppléments soient les mêmes que celles qui autorisent les contrats. La haute direction doit aussi elle-même être engagée dans le processus d'autorisation des suppléments.

Dans la même foulée, il va de soi que la surveillance des travaux doit être resserrée. Les ministères et les organismes qui gèrent un volume important de contrats doivent prendre les mesures adéquates pour éviter les conflits d'intérêts des firmes chargées de la surveillance des travaux.

Certains autres points appellent aussi des correctifs appropriés.

Une première amélioration touche les informations techniques, en particulier les relevés géotechniques, à être remis aux entrepreneurs. Cette mesure apparaît comme une exigence minimale si on veut éviter les surprises lors de la construction des fondations. Nous pensons en outre que la disponibilité d'informations techniques plus complètes devrait permettre au gouvernement de faire inscrire au cahier des charges les prix unitaires pour les quantités supplémentaires, dans les cas où la chose est possible.

Deux autres améliorations rejoignent principalement les conditions des contrats. Nous sommes d'opinion que lorsque le gouvernement abandonne un projet après avoir effectué le choix du plus bas soumissionnaire conforme, il devrait lui verser une indemnité en guise de réparation pour les frais encourus.

Nous croyons aussi que, pour minimiser les conséquences sur les fournisseurs de l'encaissement des chèques visés, d'autres instruments financiers devraient être utilisés en garantie de soumission et d'exécution. La pratique actuelle a pour conséquence de réduire les liquidités ou la marge de crédit des entrepreneurs tout en privant ces derniers des intérêts sur ces montants. Selon sa taille et sa situation financière, un entrepreneur peut en être plus ou moins affecté.

Nous recommandons :

Autorisation des suppléments

32. Que les autorisations pour accomplir des travaux qui occasionnent des suppléments aux contrats de construction

soient accordées seulement par la haute direction des ministères et des organismes.

33. Que le ministère des Transports définisse une procédure interne pour l'autorisation des suppléments relatifs aux contrats de construction de routes, politique faisant intervenir d'autres unités administratives que celle chargée de la gestion de ces projets.

Information technique

34. Que le gouvernement fournisse aux entrepreneurs toute l'information technique disponible, notamment des relevés géotechniques précis, et que les prix unitaires des quantités supplémentaires soient inscrits au cahier des charges, lorsque la chose est possible.

Abandon de projet

35. Que le gouvernement verse une indemnité au plus bas soumissionnaire lorsqu'il y a abandon du projet après le choix d'un entrepreneur.

Garanties exigées

36. Que le gouvernement apporte les modifications réglementaires nécessaires pour élargir l'éventail des instruments financiers pouvant être donnés en garantie de soumission et d'exécution.

AUTRES CONTRATS

Au cours de notre démarche, nous avons été amenés à regarder de plus près les difficultés reliées à certains contrats particuliers :

- les contrats de location d'espaces ;
- les contrats de déneigement des routes ;
- les contrats de publicité.

Contrats de location d'espaces par la Société immobilière du Québec

État de la situation

Le principal problème observé en regard des contrats de location d'espaces concerne l'établissement du périmètre de recherche.

Après avoir étudié le besoin d'espaces du ministère ou de l'organisme, le ministère des Approvisionnements et Services émet un certificat de localisation et définit un périmètre de recherche avant que la Société immobilière du Québec ne lance le processus d'appel d'offres. Mais il arrive parfois que le ministère ou l'organisme client, devant un résultat qui ne le satisfait pas, n'accepte pas le résultat de l'appel d'offres.

Nous avons aussi observé que la définition du périmètre de recherche n'est pas suffisamment encadrée, situation qui peut rendre le gouvernement plus vulnérable à des conflits d'intérêt.

Enfin, la plupart des ministères étant, à toutes fins utiles, captifs des édifices gouvernementaux, cela diminue le degré de concurrence dans les contrats de location d'espaces.

Actions à entreprendre

Dès que possible, il y aurait lieu de favoriser une plus grande responsabilisation des ministères et des organismes en regard de l'utilisation des budgets dévolus à la location d'espaces. D'ici là, quelques mesures immédiates peuvent être prises pour améliorer le processus même d'octroi de ces contrats.

En ce qui concerne la définition du périmètre de recherche, nous sommes d'avis que c'est la Société immobilière du Québec qui devrait en être chargée. Ayant déjà toute l'expertise technique, la Société est mieux placée que le ministère des Approvisionnements et Services pour identifier les espaces disponibles sur un territoire, étant elle-même responsable de gérer le parc immobilier du gouvernement. Cela dit, nous croyons que le ministère des Approvisionnements et Services, déjà responsable de la planification des besoins en espaces des ministères et des organismes désignés, devrait également définir une politique sur la répartition des édifices gouvernementaux sur le territoire du Québec. C'est notamment dans le cadre d'une telle politique, pensons-nous, que le Ministère pourrait approuver le périmètre de recherche défini par la Société. En outre, l'intervention de deux entités dans la détermination du périmètre de recherche offre une meilleure garantie d'objectivité.

Dans la même veine, nous ajouterions des mesures pour les situations où il n'y a pas suffisamment de compétition.

À la lumière de cet état de fait, nous recommandons :

37. **Qu'avant d'aller en appel d'offres pour la location d'espaces, le périmètre de recherche, défini par la Société immobilière du Québec, soit approuvé par le ministère des Approvisionnements et Services.**

38. Que lorsqu'il y a moins de trois soumissionnaires à la suite d'un appel d'offres, l'adjudication d'un contrat de location d'espaces soit autorisée par le Conseil d'administration de la Société immobilière du Québec.

Contrats de déneigement des routes

État de la situation

L'octroi de ces contrats est régi par la *Directive concernant les contrats de services reliés au déneigement des routes*[5] et le mécanisme qui y est prévu pose plusieurs difficultés.

Pour ces contrats, à l'exception de certains cas particuliers[6], on procède par appel d'offres de services auprès des fournisseurs et ces derniers sont évalués selon certains critères spécifiques prévus dans une « table de décision » annexée à la directive.[7] Parmi les critères d'évaluation, on retrouve notamment l'expérience du fournisseur et les caractéristiques du matériel dont il dispose. Le fournisseur ne propose aucun prix dans son offre de services puisque le prix est fixé selon une formule de pondération préétablie en vertu de laquelle il est tenu compte de facteurs tels que les précipitations envisagées, le vent, le volume de circulation, etc.

Les deux grandes difficultés reliées à l'octroi des contrats de déneigement concernent la marge d'arbitraire que comporte le mécanisme de sélection par l'appel de candidatures et les nombreuses dérogations qui doivent être autorisées par le Conseil du trésor en regard de l'application de la formule de pondération.

Actions à entreprendre

L'analyse des difficultés rencontrées nous amène à privilégier une approche semblable à celle appliquée pour les autres catégories de contrats. Nous sommes d'avis qu'il y a lieu de faire appel à la concurrence en respectant les étapes suivantes :

1. la préparation d'un devis structuré où sont à la fois définis la nature des services à rendre, l'expérience et l'outillage requis, de même que les conditions pour pouvoir soumissionner ;
2. l'utilisation d'outils de référence (par exemple : la formule de pondération) pour estimer les coûts des services demandés ;

---

[5] Directive du Conseil du trésor nº 11-78.

[6] Il est possible de procéder par soumissions publiques dans certains cas particuliers.

[7] Sauf lorsqu'une corporation municipale présente une offre pour une route située sur son territoire, auquel cas préséance lui est donnée.

3. le recours au processus d'appel d'offres;
4. l'analyse des soumissions reçues en fonction de critères tels:
   - les éléments contenus dans le devis;
   - l'estimation préalable des coûts;
   - l'estimation des coûts selon l'état du marché et selon les conditions climatiques des années précédentes;
5. l'octroi du contrat pour une période maximale de trois ans, ou la reprise du processus en élargissant le territoire de l'appel d'offres.

Nous recommandons:

39. Que pour l'octroi des contrats de déneigement des routes la procédure suivante soit mise en place:

- **que soit maintenu le principe de donner la priorité aux municipalités en référence à la formule de pondération;**
- **que l'on procède par appel d'offres public sur tout le territoire du Québec pour les contrats supérieurs à 200 000 $;**
- **que pour les autres contrats, l'appel d'offres soit limité au territoire des districts du ministère des Transports ou des municipalités régionales de comtés;**
- **que dans le cas où l'appel d'offres sur un territoire ne donne pas les résultats attendus, on reprenne le processus sur la base d'un territoire plus large, par exemple la région administrative ou le Québec;**
- **que la formule de pondération ne soit pas une limite au calcul des coûts et que l'état du marché puisse être pris en compte;**
- **que la durée des contrats soit pour une période maximale de trois ans afin de tenir compte de l'investissement requis, et que les prix soient indexés annuellement.**

Contrats de publicité

Etat de la situation

Le règlement sur les contrats de services exige que les contrats de publicité soient octroyés selon la modalité de sollicitation « proposition avec prix ». Compte tenu des efforts et des coûts pour préparer, ce qu'on appelle dans le langage du métier, un « pitch », cette modalité de sollicitation est contestée par les agences de publicité. Pour les campagnes importantes, on demande régulièrement au Conseil du trésor de déroger au règlement

sur les contrats de services pour pouvoir aller, dans un premier temps, en appel de candidatures en vue de la qualification de trois ou cinq firmes, et pour pouvoir ensuite choisir la meilleure proposition parmi celles préparées par les firmes qualifiées à la lumière de l'exposé du besoin ministériel.

Actions à entreprendre

Nous avons pris connaissance de la proposition élaborée par le ministère des Approvisionnements et Services dans le cadre des travaux d'un comité conjoint avec des représentants d'agence de publicité. Nous sommes d'accord avec cette proposition qui se rapproche de la réglementation antérieure et nous suggérons sa mise en œuvre.

RAPPORTS AVEC LES FOURNISSEURS

État de la situation

Le sondage réalisé en février 1990 constitue un indicateur du taux de satisfaction des fournisseurs dans leurs rapports avec le gouvernement. Bien que le taux de satisfaction soit élevé, il demeure un pourcentage entre 20 et 25 % de fournisseurs insatisfaits.

Une partie de cette insatisfaction provient sans doute du scepticisme exprimé quant à l'impartialité du système. Nous espérons que les nombreuses recommandations que nous avons faites à cet égard permettront, si on y donne suite, de remédier à la situation.

Mais pour atteindre un maximum de satisfaction, il faut faire plus.

Actions à entreprendre

D'abord, on devrait considérer les fournisseurs non seulement comme des demandeurs d'ouvrage mais comme de véritables partenaires dans la production d'un service de qualité supérieure. Et on devrait leur donner plus d'informations sur le fonctionnement du système.

Nous avons déjà recommandé qu'en ce qui concerne les services professionnels, les firmes en compétition soient informées des résultats de l'analyse de leur dossier et que chaque firme ayant déposé une soumission dans le cadre d'un appel d'offres soit informée du nom de la firme choisie et du prix de sa soumission. Nous croyons que les mêmes principes devraient s'appliquer dans les autres genres de contrats.

De plus, nous croyons que, à chaque année, le ministère des Approvisionnements et Services devrait préparer à l'intention des fournisseurs un rapport d'information sur le nombre de fournisseurs inscrits par catégorie, le nombre de fournisseurs appelés, le nombre de contrats attribués, etc.

Enfin, nous avons appris avec intérêt que le ministère des Approvisionnements et Services a déjà mis sur pied un certain nombre de comités conjoints permanents[8] sur lesquels siègent certaines catégories de fournisseurs. Il s'agit de groupes consultatifs qui permettent à tous les intéressés non seulement de se parler mais également de mettre au point de nouveaux modes de coopération. Nous croyons que cette pratique devrait être maintenue et même étendue à d'autres secteurs.

Nous recommandons donc :

40. Que le gouvernement reconnaisse ses fournisseurs comme des partenaires dans l'accomplissement de sa mission et que le ministère des Approvisionnements et Services continue d'exercer un leadership en ce qui concerne le développement des communications et de la concertation avec les fournisseurs, notamment au moyen des comités conjoints permanents.

MÉCANISMES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Au cours de la démarche d'analyse de la réglementation et dans le cadre des réunions d'information que nous avons tenues avec divers responsables gouvernementaux, nous avons constaté des lacunes en ce qui a trait aux mécanismes de contrôle des contrats du gouvernement. Il y aurait, de notre point de vue, des correctifs à mettre en place pour mieux s'assurer de l'efficacité des investissements publics.

État de la situation

Le contrôle de la qualité comprend deux volets :

- un volet relié à la gestion des contrats ;
- un volet relié à l'évaluation du rendement des firmes et de la qualité des travaux.

Pour ce qui est de la gestion des contrats, la responsabilité première revient aux ministères et aux organismes eux-mêmes. Nous ne sommes pas

[8] Comités conjoints permanents sur l'informatique, sur l'administration, sur l'architecture, sur le génie et les laboratoires, sur la construction, sur les communications.

en mesure de déterminer s'ils s'acquittent adéquatement de cette fonction, mais plusieurs problèmes qu'on a portés à notre attention, et en particulier celui de dépassements importants dans le coût des travaux par rapport à ce qui avait été prévu, nous laissent à penser qu'une plus grande discipline s'impose.

De plus, nous avons remarqué que si la plupart des ministères possèdent leur service de vérification interne, le Conseil du trésor, qui est chargé de contrôler l'ensemble du système, ne possède aucun outil de vérification ou d'inspection. Il se trouve donc dépourvu d'instruments de surveillance sur le terrain et doit, par conséquent, s'en remettre à l'information qui lui est fournie par ceux qui s'adressent à lui. Cela nous semble une lacune importante.

En ce qui concerne l'évaluation de la qualité des travaux, un certain nombre d'exigences sont déjà en place. Ainsi, une directive du ministère des Approvisionnements et Services sur les contrats de services demande que chaque contrat de plus de 10 000 $ soit l'objet d'un rapport d'évaluation ; il en va de même de certains contrats d'approvisionnements. Dans les cas de mauvais rendement, des pénalités sont prévues pouvant aller jusqu'à une radiation du fichier pendant deux ans. Nous croyons que ces exigences sont primordiales, et qu'elles devraient être appliquées de façon stricte.

Actions à entreprendre

Nous attachons donc une grande importance aux rapports d'évaluation des services rendus. De notre point de vue, les critères d'évaluation devraient être haussés de manière à éliminer progressivement du fichier les firmes qui ne satisfont pas aux exigences d'une compétence reconnue. Dans un avenir rapproché, le titre de fournisseur du gouvernement devrait devenir une reconnaissance de haute qualité. Nous ne pensons pas qu'une telle orientation soit discriminatoire : il est aussi légitime pour le secteur public que pour le secteur privé de s'assurer de la compétence de ses fournisseurs et de maximiser l'utilisation des ressources. Cette façon de faire nous apparaît plus prometteuse à moyen terme que celle qui consisterait à modifier *a priori* les critères de préqualification pour l'inscription aux fichiers.

Nous sommes d'avis qu'il doit y avoir évaluation des services rendus et que les évaluations pour rendement insuffisant doivent être connues de manière à éliminer progressivement du fichier les fournisseurs incompétents.

Par ailleurs, les difficultés soulevées, notamment en regard des suppléments aux contrats de construction, nous ont conduits à recommander plus de rigueur dans la surveillance des travaux. Les vérificateurs internes des ministères et des organismes ont aussi un rôle important à jouer en cette matière.

D'un point de vue plus global, nous croyons que le Conseil du trésor devrait se doter de moyens pour suivre l'application de la politique administrative dont il est responsable en vertu de la Loi sur l'administration financière. En ce qui concerne le chapitre de la politique administrative portant sur les contrats, cette surveillance devrait être réalisée en concertation avec le ministère des Approvisionnements et Services.

Nous recommandons :

41. Que les ministères et les organismes appelés à donner un nombre élevé de contrats confient à leur équipe de vérificateurs internes le mandat de faire rapport sur l'existence et l'efficacité des mécanismes de surveillance et de suivi des travaux.

42. Que le Conseil du trésor mette en place une équipe de vérificateurs internes chargée de suivre, dans les ministères et les organismes, l'application de la politique administrative ; que ce mandat soit exercé en collaboration avec la vérification interne des ministères et des organismes dans une perspective de support et de soutien à la gestion ; que l'information recueillie sur les processus d'octroi des contrats soit partagée avec le ministère des Approvisionnements et Services.

TROISIÈME PARTIE

PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ET IMPUTABILITÉ

PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

État de la situation

La Loi sur l'administration financière confère au Conseil du trésor, qui est formé de cinq ministres, une responsabilité générale en ce qui concerne l'élaboration et l'application de la politique administrative de la fonction publique et des organismes gouvernementaux. On peut donc considérer ce comité ministériel comme le premier responsable de la gestion du gouvernement.

Par ailleurs, le gouvernement a confié à certains ministères une responsabilité spécifique sur certains aspects de la gestion gouvernementale. Ainsi, le ministère des Approvisionnements et Services a reçu des pouvoirs particuliers en ce qui concerne l'acquisition et la fourniture de biens et de services ; le Service général des achats possède certains pouvoirs quant à l'acquisition, la location et l'aliénation des biens meubles ; la Société immobilière du Québec pour la location, l'acquisition ou la construction d'immeubles ; le ministère des Communications pour les contrats de publicité et la coordination, avec le Secrétariat du Conseil du trésor, des activités gouvernementales en matière de télécommunication, d'informatique, etc.

Inévitablement, une telle juxtaposition d'un pouvoir général et de pouvoirs particuliers est susceptible de générer des difficultés quant au partage des tâches entre les intéressés. Ces difficultés seront d'autant plus grandes que les acteurs seront multiples et que la délimitation du rôle de chacun sera floue.

Actions à entreprendre

Pour tenter d'éclaircir les choses, notre Groupe de travail a cru utile de revoir cette répartition des tâches à la lumière des deux principes suivants :

- même si certains organismes se sont vus conférer des pouvoirs spécifiques, le Conseil du trésor doit conserver sa responsabilité générale en matière de gestion, y compris dans le domaine de l'acquisition des biens et des services. Cela est nécessaire pour assurer la cohérence de la politique administrative dans l'ensemble du secteur public ;
- en plus de ses responsabilités sur la gestion administrative, le Conseil du trésor exerce également certains pouvoirs sur la gestion financière et sur les relations de travail. C'est pourquoi, le Conseil du trésor doit garder plein contrôle sur les seuils d'autorisation, qui se rapportent à *l'opportu-*

nité d'une dépense, et sur les contrats conclus avec des individus non référés par le fichier des fournisseurs de services, qui peuvent être assimilés à de l'embauche de personnel.

À notre avis, les responsabilités du Conseil du trésor, du ministère des Approvisionnements et Services et de la Société immobilière du Québec devraient être celles décrites ci-après.

43. Que le Conseil du trésor soit chargé:

- **d'assurer la cohérence du processus d'octroi de contrats dans l'ensemble du secteur public québécois et d'exercer à cet égard un rôle de coordination entre tous les intervenants;**
- **d'élaborer, avec la collaboration du ministère des Approvisionnements et Services et des autres ministères touchés, un règlement-cadre sur les conditions des contrats gouvernementaux, qui devrait couvrir les matières suivantes:**
  - **le champ d'application de la politique gouvernementale relative à l'octroi des contrats;**
  - **les seuils d'autorisation par le Conseil des ministres et le Conseil du trésor;**
  - **les suppléments;**
  - **les dérogations aux seuils d'appel d'offres;**
  - **les ratifications;**
  - **le cadre général pour le règlement des différends;**
- **de donner un avis préalable sur les projets de règlements présentés au Conseil des ministres par les ministères chargés de pouvoirs spécifiques quant à l'octroi des contrats gouvernementaux;**
- **d'autoriser les ratifications et les dépassements budgétaires;**
- **d'élaborer et de soumettre à l'approbation du gouvernement les tarifs des services professionnels;**
- **d'approuver les normes d'attribution d'espaces à bureaux pour les employés de la fonction publique;**
- **de régir les contrats de services concernant l'engagement d'un individu non référé par le fichier des fournisseurs de services, d'un enquêteur, d'un conciliateur, d'un négociateur de convention collective ou d'un arbitre.**

44. Que le ministère des Approvisionnements et Services soit chargé :

- **d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques et des règlements pour les ministères et les organismes publics dans les matières suivantes : l'acquisition des biens, l'acquisition des services, la construction et l'acquisition d'espaces ;**
- **d'autoriser les dérogations aux règlements dont il est chargé de l'application, sauf celles relatives aux niveaux d'appel d'offres qui seraient réservées à l'approbation du Conseil du trésor ;**
- **d'assumer un rôle de leadership quant à l'efficacité et l'efficience du processus gouvernemental d'acquisition de biens et de services ;**
- **d'assurer le développement de bonnes relations avec les fournisseurs de biens et de services ;**
- **de faire la promotion de l'utilisation, sur une base volontaire, des fichiers de fournisseurs par les organismes du secteur public qui ne sont pas assujettis à la réglementation gouvernementale.**

Nous encourageons le ministère des Approvisionnements et Services à poursuivre avec célérité la tâche qu'il a entreprise de refondre la réglementation existante. Un effort devrait être fait pour uniformiser les seuils de recours à l'appel d'offres public ou à l'appel d'offres sur invitation, de même que les modalités de publication des appels d'offres publics.

Il n'est pas suffisant que le processus d'octroi des contrats soit ouvert, accessible et impartial. Il faut également qu'il soit efficace et qu'il permette un bon rapport qualité-coût. Cela ne peut être atteint que par une amélioration constante des procédures et par la mise au point d'instruments de plus en plus performants. À cet égard, le ministère des Approvisionnements et Services devrait se donner des objectifs et des normes de performance qui permettraient d'évaluer l'efficacité du système et de la comparer avec celle d'autres gouvernements.

Nous suggérons que le ministère des Approvisionnements et Services accorde une grande attention à la qualification des fournisseurs, au contrôle de la qualité des biens achetés et à l'évaluation *a posteriori* de la qualité des services fournis. Il doit veiller à ce que tous les acteurs qui participent au processus jouent vraiment leur rôle. Et il doit répondre à l'Assemblée nationale du bon fonctionnement du processus d'octroi de contrats.

À cet égard, nous proposons que le ministère des Approvisionnements et Services fasse un rapport annuel sur le fonctionnement du processus

d'octroi de contrats et que ce rapport soit soumis à l'examen d'une commission parlementaire.

Société immobilière du Québec

La Société immobilière du Québec devrait conserver les pouvoirs que lui attribue sa loi constitutive quant à l'acquisition, la construction ou la location d'immeubles dont ont besoin les ministères et les organismes publics.

En ce qui concerne la recherche d'espaces par voie d'appel d'offres public, le périmètre de recherche est actuellement défini par le ministère des Approvisionnements et Services. Nous croyons qu'en raison de son expertise, ce devrait plutôt être la Société immobilière du Québec qui définisse ce périmètre. Toutefois, afin de s'assurer que cette recherche d'espaces se fasse conformément aux politiques gouvernementales relatives à l'aménagement du territoire, ce périmètre de recherche devrait être approuvé par le ministère des Approvisionnements et Services. Comme nous l'avons mentionné, cette double intervention donnerait des garanties additionnelles de rigueur quant à cet élément délicat du processus de recherche d'espaces à bureaux.

Nous recommandons :

45. Que la Société immobilière du Québec soit chargée, outre les responsabilités qui lui sont déjà confiées, de définir le périmètre de recherche et de le faire approuver par le ministère des Approvisionnements et Services avant d'aller en appel d'offres.

IMPUTABILITÉ

Les règles sont une chose, la façon dont elles sont appliquées en est une autre. Même si on devait multiplier à l'infini les normes et les procédures, il serait toujours possible de les déjouer si la volonté n'était pas là de les respecter ou de les faire respecter. En d'autres mots, on ne peut pas ignorer le facteur humain. À cet égard, deux groupes de personnes jouent un rôle primordial : les hommes et les femmes politiques qui dirigent l'État et, deuxièmement, les fonctionnaires qui en assurent l'administration.

Palier politique

C'est dans la nature de notre système que les ministres soient les chefs des ministères et qu'ils aient la direction des activités qui s'y déroulent. Dans notre mode de démocratie, ce sont les élus qui, directement, dirigent le gouvernement et ses ministères, adoptent les lois et en surveillent l'application, se font les intermédiaires entre les citoyens et l'administration.

Étant investis de l'autorité, ils ont une influence déterminante sur le fonctionnement du système.

Pour le Groupe de travail, il est clair que les processus d'octroi de contrats du gouvernement ne sauraient être ouverts, impartiaux et accessibles à tous s'il n'y avait une volonté politique clairement exprimée d'y bannir toute forme de favoritisme partisan. D'ailleurs, le système actuel s'est développé progressivement de façon à le mettre de plus en plus à l'abri de toute influence indue. Et nous considérons la formation même de notre Groupe de travail comme un pas additionnel dans cette direction et le signe d'une volonté politique manifeste d'aller dans ce sens.

Afin qu'ils demeurent vigilants, nous souhaiterions que le Premier ministre considère la possibilité de rappeler aux ministres, dans ses directives sur les conflits d'intérêts, l'obligation qu'ils ont de s'abstenir de toute intervention directe, ou par personne interposée, dans les processus d'octroi de contrats à des fins de favoritisme partisan.

Une telle prescription, renouvelée au début de chaque mandat, aurait, selon nous, une vertu pédagogique certaine.

Palier administratif

Dans le quotidien des choses, c'est aux fonctionnaires qu'il revient de gérer le système administratif et, en particulier, le processus d'acquisition des biens et des services dont l'État a besoin.

À cet égard, le système actuel repose sur le respect de la réglementation sans que ceux et celles qui l'appliquent en soient pleinement imputables. C'est une lacune puisqu'on ne peut pas multiplier les règles sans alourdir le système : à la limite, celui-ci deviendrait tellement compliqué qu'il serait inapplicable.

Par ailleurs, on ne peut pas donner plus de latitude à ceux qui gèrent le système sans, en même temps, mettre en place un contrôle adéquat. Il faut donc que ceux qui sont responsables d'une activité soient appelés à rendre des comptes.

Malheureusement, pour plusieurs raisons liées à notre tradition parlementaire et au fonctionnement du gouvernement, le Québec n'a pas encore développé un régime complet d'imputabilité en vertu duquel les fonctionnaires et les membres des conseils d'administration des organismes seraient appelés à répondre de leur administration devant des instances capables de les évaluer. Il est à espérer que l'on prendra prochainement les mesures nécessaires pour mettre en place un tel régime, car celui-ci contribuerait à l'amélioration des processus administratifs, et notamment ceux reliés à l'octroi des contrats gouvernementaux.

Pour introduire dans l'administration publique toute la sensibilité requise en regard de l'objectivité des processus d'octroi de contrats, deux avenues ont retenu notre attention.

Code de déontologie

Le gouvernement vient de rendre public un code de déontologie à l'intention des fonctionnaires, intitulé *L'éthique dans la fonction publique québécoise*. Ce code contient des précisions intéressantes sur l'obligation des fonctionnaires d'agir avec honnêteté et impartialité, en évitant tout conflit d'intérêt et en faisant preuve de neutralité politique. Nous avons pris connaissance de ce code. Même si le code ne prévoit pas tous les cas, notre compréhension est à l'effet qu'un fonctionnaire y contreviendrait s'il sollicitait des fonds pour un parti politique ou s'il faisait de la promotion politique active alors que ses fonctions l'appellent à transiger avec des fournisseurs du gouvernement.

Rôle des sous-ministres

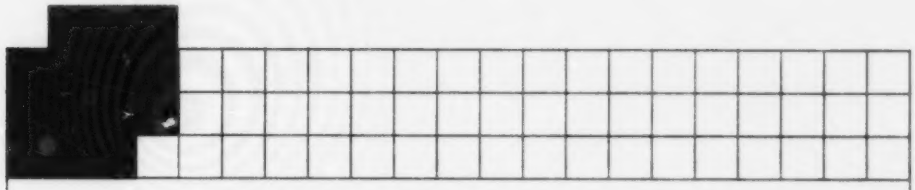
Au sein de la fonction publique, nous croyons que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sont appelés à jouer un rôle déterminant dans le fonctionnement du processus d'octroi de contrats gouvernementaux. Ils doivent se sentir responsables de ce bon fonctionnement, s'assurer de l'observance des règles et protéger l'intégrité du système. Ce sont eux d'ailleurs qui désignent les fonctionnaires qui seront chargés d'administrer ce système et ils devraient s'assurer que ces fonctionnaires se conforment en tout point au code d'éthique.

Nous suggérons que ces obligations du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme soient explicitées dans une directive émise par le Secrétaire général du gouvernement.

Contrôle parlementaire

Enfin, nous croyons qu'il y a lieu d'accroître le contrôle parlementaire sur le fonctionnement de l'ensemble du système en étendant progressivement ce contrôle au plan administratif.

À cette fin, nous suggérons, dans un premier temps, qu'une commission parlementaire s'intéresse aux activités du ministère des Approvisionnements et Services et de la Société immobilière du Québec en faisant comparaître le sous-ministre du ministère des Approvisionnements et Services et le président de la Société immobilière du Québec. À plus long terme, on pourrait envisager de transformer l'examen des engagements financiers en un examen de la gestion du processus d'octroi de contrats gouvernementaux dans chaque ministère.



CONCLUSION

Le régime québécois relatif à l'acquisition de biens et de services dans le secteur public s'est développé avec les années pour refléter à la fois les besoins d'une administration moderne et complexe et les valeurs d'une société de plus en plus exigeante en ce qui concerne la moralité et la transparence dans la gestion des fonds publics. Il en est résulté un ensemble de processus structurés qui, en tant que système, a permis jusqu'à maintenant de rencontrer des critères élevés d'efficacité, d'équité, d'accessibilité et de transparence et qui se compare avantageusement à ce qui existe ailleurs.

Il n'y a donc pas lieu de mettre au rancart ce mode de fonctionnement et de le remplacer par un autre. Il y a lieu cependant de prendre un certain nombre de mesures pour améliorer son rendement et pour donner de meilleures garanties quant à son impartialité. Ces mesures visent principalement à assurer une plus grande cohérence de la réglementation, à préciser son champ d'application, à accroître l'efficacité et la transparence des processus, à obtenir une meilleure qualité de biens et de services, à mieux répartir les responsabilités et à favoriser une plus grande imputabilité des intervenants gouvernementaux.

La mise en œuvre de certaines de nos recommandations peut se faire rapidement : c'est le cas, en particulier, de celles qui concernent les comités de sélection. D'autres, comme celles portant sur la refonte de la réglementation, exigeront plus de temps et d'efforts. À notre avis, il n'est pas nécessaire de tout vouloir faire du même coup : ce qui importe, c'est qu'on procède de façon continue à l'amélioration progressive du système.

En effet, ce qui nous semble peut-être le plus important pour s'assurer que nos processus seront les meilleurs possibles, c'est qu'il y ait, quelque part, quelqu'un qui se sente responsable de leur bon fonctionnement et qui se donne comme tâche de toujours les améliorer. Ce « quelqu'un », à notre avis, est en réalité composé de deux entités : le Conseil du trésor et le ministère des Approvisionnements et Services. Ces deux entités, chacune dans son domaine et souvent conjointement, doivent exercer le leadership requis pour continuellement adapter les règles aux exigences changeantes de la réalité. L'efficacité dans la transparence est un objectif qui ne sera jamais complètement et parfaitement atteint. Ce n'est donc que par une vigilance constante et un effort toujours renouvelé qu'on peut espérer s'en rapprocher le plus possible.

ANNEXE 1

Liste des organismes partiellement assujettis à la réglementation générale

- Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche
- Bibliothèque nationale du Québec
- Centre québécois de recherche sur les applications pédagogiques de l'ordinateur
- Centre québécois de valorisation de la biomasse
- Centre québécois pour l'informatisation de la production
- Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Commission des normes du travail
- Commission des services juridiques
- Curatelle publique
- Fonds d'aide aux recours collectifs
- Fonds de la recherche en santé du Québec
- Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
- Institut de recherche et d'information sur la rémunération
- Institut québécois de recherche sur la culture
- Institut québécois du cinéma
- Musée d'art contemporain de Montréal
- Musée de la civilisation
- Musée des Beaux-Arts
- Musée du Québec
- Régie de l'assurance automobile du Québec
- Régie de l'assurance-maladie du Québec
- Régie des rentes du Québec
- Société de développement des coopératives

- Société de la Place des Arts de Montréal
- Société d'habitation du Québec
- Société du Grand Théâtre de Québec
- Société immobilière du Québec

ANNEXE 2

Liste des organismes exempts de la réglementation générale

Organismes du gouvernement

- Centre de recherche industrielle du Québec
- Fondation de la faune
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
- Régie des installations olympiques
- Société d'aménagement de l'Outaouais
- Société de radio-télévision du Québec
- Société des traversiers du Québec
- Société du Palais des congrès de Montréal
- Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel
- Société du parc industriel du centre du Québec
- Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud
- Société québécoise des transports
- Corporation d'hébergement du Québec
- Société d'investissement jeunesse
- Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris;
- Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec

Entreprises du gouvernement

- Caisse de dépôt et placement du Québec
- Hydro-Québec
- Parc technologique du Québec métropolitain
- SIDBEC

- Société de développement de la Baie James
- Société générale des industries culturelles
- REXFOR
- Société des alcools du Québec
- Société des établissements de plein air du Québec
- Société des loteries et courses du Québec
- Société générale de financement du Québec
- Société nationale de l'amiante
- SOQUEM
- Société québécoise d'information juridique
- Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires
- Société québécoise d'initiatives pétrolières

Autres entités

- Comité centraide — secteur public
- Commission diocésaine d'aide aux paroisses d'Amos
- Fonds de relance de la construction domiciliaire
- Société du port ferroviaire de Baie-Comeau — Hauterive
- Régime supplémentaire de rentes pour les employés du Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche

ANNEXE 3

Documents d'accompagnement transmis au Premier ministre

- Étude de la réglementation sur l'octroi des contrats s'appliquant dans les organismes non budgétaires
- Sondage auprès des fournisseurs inscrits au ministère des Approvisionnements et Services sur la satisfaction à l'endroit du processus d'octroi des contrats
- Rapports des missions dans les entreprises et les gouvernements
- Rapport sur la vérification de la conformité des opérations du fichier des fournisseurs de services du gouvernement aux lois, politiques, règlements, directives et procédures le régissant
- Trois mémoires :
  - Association des ingénieurs-conseils du Québec
  - Association des Architectes en pratique privée du Québec
  - Association de la construction du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Lettre de présentation III

Liste des membres du Groupe de travail V

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE: LE CADRE ACTUEL RÉGISSANT L'OCTROI DES CONTRATS DU GOUVERNEMENT

SITUATION GÉNÉRALE 9

RÉGLEMENTATION SUR LES CONTRATS DANS LES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT 11
Organismes assujettis 12
Organismes partiellement assujettis 12
Organismes exempts 13
Corporation d'hébergement du Québec 13
Sociétés d'État 14
Mandats ministériels délégués 14

RÉGLEMENTATION SUR LES CONTRATS S'APPLIQUANT DANS LES RÉSEAUX DE L'ÉDUCATION ET DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX 15
Réseaux de l'éducation 15
Réseau de la santé et des services sociaux 16

DEUXIÈME PARTIE: LES PROCESSUS D'OCTROI DE CONTRATS DU GOUVERNEMENT

CONTRATS D'APPROVISIONNEMENTS 21
Services du Directeur général des achats et du ministère des Approvisionnements et Services 22

CONTRATS DE SERVICES 23
Comités de sélection 23
Grille de sélection 26
Fichier des fournisseurs de services 28

CONTRATS DE CONSTRUCTION 30

AUTRES CONTRATS 33
Contrats de location d'espaces par la Société immobilière du Québec 33
Contrats de déneigement des routes 35
Contrats de publicité 36

RAPPORTS AVEC LES FOURNISSEURS 37

MÉCANISMES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ 38

TROISIÈME PARTIE: PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ET IMPUTABILITÉ

PARTAGE DES RESPONSABILITÉS 43
Société immobilière du Québec 46

IMPUTABILITÉ 46
Palier politique 46
Palier administratif 47
Code de déontologie 48
Rôle des sous-ministres 48
Contrôle parlementaire 48

CONCLUSION 49

ANNEXES:

Annexe 1: Liste des organismes partiellement assujettis à la réglementation générale

Annexe 2: Liste des organismes exempts de la réglementation générale

Annexe 3: Documents d'accompagnement transmis au Premier ministre

Le 7 novembre 1989, le Conseil des ministres a décidé de former un Groupe de travail afin d'analyser le processus d'octroi des contrats du gouvernement et de recommander, si nécessaire, des modifications aux lois, règlements et pratiques en usage. Les travaux de ce Groupe de travail, formé de dirigeants d'entreprise et de hauts fonctionnaires, se sont échelonnés de novembre 1989 à mai 1990.

Ce document présente les résultats de l'analyse. Il reflète les trois objectifs majeurs fixés par le Groupe de travail: premièrement, il jette un regard d'ensemble sur le processus d'octroi des contrats du gouvernement; deuxièmement, il identifie des améliorations à apporter aux processus actuels; troisièmement, il propose des voies de solution.

L'efficacité dans la transparence **résume en deux mots la portée de ce rapport.**

Gouvernement du Québec
Conseil du trésor